

# La organización y los círculos de poder en las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador



**Lic. Baly Ilovasky Vera Montenegro Mg. Sc.**

Docente de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí - ESPAM-MFL, Contador Público, Magister en Administración de Empresas, Doctorando de Administración, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Quito,  
[balyvera@hotmail.com](mailto:balyvera@hotmail.com)

## RESUMEN

*Este artículo analiza la organización, la estructura, las regulaciones de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador y los círculos de poder existentes, en función del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El objetivo de este trabajo es el de estudiar los círculos de poder que influyen en la Organización de los gobiernos autónomos descentralizados menores frente a las autonomías que estos poseen.*

**Palabras claves:** Autonomía, Coalición, COOTAD, Estructura Organizacional, Regulaciones.

## ABSTRACT

*This article analyzes the organization, structure, and regulation of the Parochial Rural Ecuador and existing power circles, according to the Organic Code of Land Management, Autonomy and Decentralization (COOTAD). The objective of this work is to study the power circles influencing the Organization of autonomous governments autonomy minors from these have.*

**Keys words:** Autonomy, Coalition, COOTAD, Organizational Structure, Regulations.

Recibido: 17 de mayo, 2012  
Aceptado: 8 de junio, 2012

## INTRODUCCIÓN

**P**ara escribir sobre las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador como organización se debe conocer su estructura organizacional. Cómo están conformadas y bajo qué preceptos legales se constituyen, así también se abordará cuáles son las seis dimensiones relevantes de las mismas; es de importancia conocer el objetivo primordial de la organización, y de esta forma llegamos a los círculos de poder y su influencia, las coaliciones internas y externas, qué papel desempeñan dentro del círculo, y para finalizar se analizará las regulaciones de las Juntas Parroquiales del Ecuador, los tipos existentes y su Autonomía, todo esto bajo el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y autores como Ranson, Schlemenson.

### ¿Qué es la Organización en las Juntas Parroquiales Rurales?

Existe muchas definiciones como autores para describir lo que es organización, entre los cuales tenemos a Taylor, Fayol, Weber, Morgan entre otros, los mismos que en general se define a las organizaciones como sistemas sociales las misma que tienen metas, objetivos que son diseñados por medio del talento humano que la organización posee; pero en esta ocasión quisiera describir la conceptualización de Aldo Schlemenson (1988) quien define a la organización como:

*“La organización constituye un sistema socio-técnico integrado, deliberadamente constituido para la realización de un proyecto concreto, tendiente a la satisfacción de necesidades de sus miembros y de una población o audiencia externa, que le otorga sentido. Está inserta en un contexto socioeconómico y político con el cual guarda relaciones de intercambio y de mutua determinación”.*

Como se puede observar el autor describe a la organización como un sistema socio-técnico para satisfacer las necesidades de una población, ahora si lo manifestado por Schlemenson lo trasladamos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados con sus siglas GAD'S en el Ecuador podríamos decir que el Código Orgánico de Organización, Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) recoge lo manifestado por el autor antes citado, cuando este código en su artículo uno, detalla que son organizaciones políticas - administrativas territoriales que tienen diferentes tipos de niveles de gobiernos autónomos descentralizados.

Una vez que hemos revisado la conceptualización de organización y sobre lo que manifiesta la COOTAD en su definición más general sobre los GAD'S, vamos a definir lo que nos concierne a los GAD'S menores como se las conoce a las Juntas Parroquiales, las cuales se describen en su capítulo IV, sección primera, artículo 63 el mismo que me permito detallar a continuación:

*“Artículo 63.- Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural será la cabecera parroquial prevista en la ordenanza cantonal de creación de la parroquia rural.”*

Para ir finalizando lo que es organización a nivel de las Juntas Parroquiales podemos decir que son entes de naturaleza jurídica de derecho público, las cuales fueron constituidas para satisfacer las necesidades de una población en

particular en donde tienen su ámbito de acción.

### Seis Dimensiones Relevantes en las Juntas Parroquiales Rurales

Las Juntas Parroquiales o también llamados GAD'S menores también tienen su accionar en las seis dimensiones relevantes que describe Schlemenson (1988) cuando describe que las organizaciones se desenvuelven en seis dimensiones las cuales para una mejor comprensión las detallo a continuación:

1. El proyecto en que se sustenta la organización
2. La Estructura organizativa
3. La integración psicosocial
4. Las condiciones de trabajo
5. El sistema político
6. El contexto

Es muy preciso este autor cuando describe estas dimensiones las cuales aplican en su totalidad en la organización de los GAD'S menores, la primera dimensión es el proyecto en que se sustenta, aquí podremos mencionar que este tiene sus bases en el COOTAD que es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización el mismo que fue aprobado por la Asamblea Nacional del Ecuador y publicado en el registro oficial correspondiente.

En cuanto a su estructura organizativa podemos mencionar que es la división de trabajo o visto de otra manera como un sistema interrelacionado de roles el mismo que se encuentran en su organigrama institucional. La tercera dimensión psicosocial abarca las relaciones interpersonales, la relación con la autoridad y los pares, es decir el Presidente de la Junta Parroquial como autoridad, sus vocales como pares, y los demás funcionarios que integran el GAD'S. En cuarta dimensión tenemos las condiciones de trabajo, aquí nos encontramos a la satisfacción y realización de los miembros esto se relaciona con el salario, las oportunidades de crecimiento profesional, la capacitación,

el confort del lugar de trabajo entre otros que se relacionan con las condiciones de trabajo las mismas que tienen que ser justa y equilibradas para el funcionario o trabajador de la organización. La quinta dimensión una de las más complejas dentro de las Juntas Parroquiales el sistema político en los cuales están los llamados grupo de interés o de poder en cada una de las estructuras de la organización. Y por último la sexta dimensión que es el contexto que es la influencia de un factor externo pero también se puede generar internamente y las organizaciones tienen que transformarse o modificarse para sobrevivir y este último tiene mucha relación con la quinta dimensión.

### Estructura Organizacional y Objetivos en las Juntas Parroquiales Rurales.

De acuerdo con muchos autores que manifiestan que las estructuras organizacionales dependen de los fines y objetivos de su creación, en tal virtud para conocer cómo será la estructura de las Juntas Parroquiales Rurales; es pertinente conocer primero la definición de lo que son las parroquias rurales y cómo son creadas, esto será vera a luz de lo que determina el COOTAD en sus artículos veinte y cuatro y el veinte y cinco los cuales de detallan a continuación:

*“Artículo 24.- Parroquias rurales.- Las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.*

*Artículo 25.- Creación.- Corresponde al respectivo concejo metropolitano o municipal la creación o modificación de parroquias rurales, mediante ordenanza que contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial. El proyecto contendrá la descripción del territorio que*

*comprende la parroquia rural, sus límites, la designación de la cabecera parroquial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos. En caso de modificación, el concejo metropolitano o municipal actuará en coordinación con el gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, garantizando la participación ciudadana parroquial para este efecto.”*

Ya en el momento de creación se establece lo que será, cómo se estructurará, cómo se regirán, como lo manifestaron Ranson, Hinings y Greenwood (1980) conciben la estructura como "un medio complejo de control que se produce y se recrea continuamente por la interacción pero que determina, al mismo tiempo, esa interacción: las estructuras son constituidas y constitutivas". En la misma creación se establece que en el caso de modificación hay un orden que seguir por lo tanto eso implica que no siempre se mantendrá la estructura de una organización a lo largo del tiempo sino que puede ser dinámica y a su vez transformada. La estructura organizacional te de línea la división del trabajo, a través de la conformación de los diferentes áreas, departamentos y jerarquizaciones, las misma que se plasman en tareas, responsabilidades y atribuciones las misma que son ejecutadas por las personas en cada una de las áreas de trabajo, para las cuales existen reglas y normas específicas para cada función o tarea a realizar. En su artículo sesenta y seis de la COOTAD establece la estructura de la Junta Parroquial y establece sus miembros y cargos de la misma la que me permito citar a continuación:

*“Artículo 66.- Junta parroquial rural.- La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto*

*dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural.”*

La Teoría de la Dirección propuesta por los economistas clásicos los cuales sostienen que el objetivo primordial en una organización es la maximización de beneficios como un solo objetivo, ya para Robert Gordon (1945) y más tarde William Baumol (1959) manifestaron que “muchas empresas maximizan sus ventas sujetas a una restricción en sus beneficios” es decir a medida en que los beneficios son aceptables las organizaciones persiguen como objetivo único el crecimiento y ellos también plantearon un interrogante ¿Por qué no algún otro objetivo?, si analizamos el artículo veinte y ocho del COOTAD lo que manifiesta sobre lo que es un Gobierno Autónomo Descentralizado se observa la presencia de más de un objetivo, para mayor claridad lo citare a continuación :

*Artículo 28.- Gobiernos autónomos descentralizados.- Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Estará integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:*

- a) Los de las regiones;*
- b) Los de las provincias;*
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,*
- d) Los de las parroquias rurales.*

Como se puede apreciar los objetivos que tienen las GAD'S son más de uno es decir son múltiples, por lo que bien cabe citar la propuesta de Papandreou, que manifiesta “aunque los objetivos fueran múltiples el supuesto de maximización se mantenía, de la misma forma que cuando se suponía la existencia de

un solo agente". La contribución de Papandreou consistió en introducir en el proceso de formación de objetivos grupos externos a la organización, e introduciendo también la noción de una dirección que trata de influenciar los objetivos de la organización.

### Los Círculos de Poder

Según lo descrito por Henry Mintzberg (1992) en su teoría del poder en las organizaciones manifiesta "que se ha construido bajo la premisa de que el comportamiento de las organizaciones es un juego de poder en la cual intervienen varios jugadores, llamados agentes, con influencia buscan el control de las decisiones y acciones que toma la empresa". Para el caso de las juntas parroquiales varios son los jugadores o agente que influyen en las decisiones los cuales pueden ser externos o internos en la cual va a depender los intereses o acciones que estén jugando cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades. A continuación se detalla u grafico para una mejor explicación:



En el juego de poder hay dos grupos principales denominados Coalición la cual una se refieren a lo interno y otro a lo externo de la Organización, y tomando como base lo expuesto por Henry Mintzberg (1992) analizaremos las coaliciones internas y externas en las Juntas Parroquiales Rurales.

### Coaliciones Externas:

En primer lugar está la población que es mandante y son los que tienen el poder del voto ciudadano para elegir a sus representantes es decir quienes deciden mediante votación popular a sus autoridades, los cuales ejercen una gran influencia sobre las decisiones de los primeros.

En segundo lugar están las asociaciones que pueden ser de campesinos, de productores, entre otras, estas son considerados agentes externos con influencia a pesar de que representan a personas que son agentes internos con influencia. Una tercera categoría comprende los distintos públicos que tiene la organización, grupos que representan intereses especiales o generales del público en un sentido amplio. Los podemos dividir en tres clases:

1. Grupos tan generales como las familias, los líderes de la opinión pública y otros parecidos.
2. Grupos con intereses especiales como los movimientos conservacionistas o instituciones locales
3. El gobierno en todas sus facetas (nacional, regional, local, departamentos y ministerios, agencias reguladoras, etcétera).

### Coaliciones Internas:

En primer lugar está el presidente, vicepresidente y los vocales de la Junta Parroquial, los que poseen título oficial en organización. Algunos de ellos probablemente concibieron la idea de fundar la organización y se encargaron de reunir a los primeros con influencia. Lo que se denominaría los altos directivos o como lo llamaría Papandreou a este grupo como agente individual que se encuentra en la cúspide de la jerarquía de autoridad (Chief executive officer para usar la terminología norteamericana).

En segundo lugar están los operativos, aquellos trabajadores que realmente producen los servicios de la organización que para el

efecto sería la Junta Parroquial Rural, o los que los ayudan de una forma directa.

Y finalmente, en tercer lugar existe un agente en el sistema de poder de la organización que técnicamente hablando es inanimado pero que en realidad tiene todas las características que tendría en el caso de tener vida propia. Es la ideología de la organización el conjunto de creencias compartidas por los agentes internos.

### Las Regulaciones en las Juntas Parroquiales Rurales

De acuerdo con lo citado por Isuani F.(1988) en relación a las regulaciones organizacionales manifiesta que estas "actúan como guías que condicionan a todos los miembros de la organización - directivos y empleados-, constituyendo en sí mismas el producto de las relaciones sociales y técnicas presentes en la organización en un momento determinado" en las Juntas Parroquiales Rurales, también tienen que someterse a un sin número de reglamentaciones para poder realizar cada una de sus actividades y operaciones además de tener una interrelación con sus mandatos que es la población y sobre todo el de rendir cuentas de los procesos que estos realizan.

### Tipos de Regulaciones Organizacionales en las Juntas Parroquiales Rurales

Las Juntas Parroquiales Rurales manejan diversos cuerpos de Leyes entre las más importantes se encuentran:

La Constitución de la República, El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial de Autonomía y Descentralización, El Código de Presupuesto y Planificación de Finanzas Públicas, Guía para la Elaboración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, normativas de la Contraloría General del Estado entre otros cuerpos legales necesarios para el funcionamiento de la institución.



Según Isuani F. (1988) describe a esto como “un conjunto de regulaciones que, impuestas desde el contexto u originadas por la propia organización, pretenden generar o generan algún tipo de condicionamiento sobre las decisiones y comportamientos de los miembros de la organización”, y al final este cuerpo de leyes, y normativas en el momento de tomar una decisión realmente marca la diferencia e influyen sobre la decisión a tomar.

### La Autonomía de las Juntas Parroquiales Rurales

Las Juntas Parroquiales Rurales tienen cierto grado de autonomía que lo establece el COOTAD, el cual le permite funcionar con cierta capacidad en algunas funciones, como lo diría Crozier (1990):

*“La posibilidad de manejar ciertos grados de autonomía en una organización, está en función de la capacidad que tengan los actores de preservar o ampliar sus cuotas de poder: “el poder no es el simple reflejo y producto de una estructura de autoridad, organizativa o social, (...) En el fondo no es otra cosa que el resultado siempre contingente, de la movilización, por los actores, de las fuentes de incertidumbre pertinentes que ellos controlan en una estructura de determinado juego, por sus relaciones y transacciones con los otros participantes de ese juego”*

Partiendo de lo antes descrito por Crozier en las Juntas Parroquiales tienen las llamadas competencias y atribuciones que le permiten moverse con cierta autonomía hasta donde el COOTAD lo determina a continuación detallare algunas de las competencias y atribuciones que tienen las Juntas Parroquiales Rurales:

*“Artículo 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales*

*rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:*

- a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;*
- b) Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales; (.....)*

*Artículo 67.- Atribuciones de la junta parroquial rural.- A la junta parroquial rural le corresponde:*

- a) Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, conforme este Código;*
- b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;(....)”*

Como podemos apreciar los grados de autonomía que tienen la organización pueden incrementarse de acuerdo a las consecuencias que genere la organización, en relación a esto, Lawrence y Lorsch (1987) manifiestan que “ven al proceso de diferenciación no solamente como la división y especialización del conocimiento, sino, también, como las variadas orientaciones que alcanzan los miembros de la organización, las que se nutren de estilos diversos de trabajo, procesos mentales especializados, diferencias en las formas de relacionarse, mecanismos de control distintos, multiplicidad de objetivos, etc.”

### CONCLUSIONES

Las organizaciones para su funcionamiento tienen que ser estructuradas lo cual se define en el momento de su creación así como también se establecen los objetivos y los fines, en cuanto al juego de poder que exista en una organización va a depender de los intereses con que actúen los jugadores siendo estos de dos clases lo que su ubican en la coalición externa o en la coalición interna, pudiendo muchas veces que jugadores internos su intereses individuales los hagan jugar como externos. Las regulaciones en las Juntas Parroquiales las determinan los cuerpos de ley que en la mayoría de casos son emitidos desde el contexto organizacional pero también surgen desde lo interno de la organización, las cuales permitirán a todos los directivos, funcionarios y trabajadores de esta, a tener un manual o guía de cada uno de las responsabilidades, y funciones que tienen que desempeñar cada miembro de la organización. Los grados de autonomía en las Juntas Parroquiales Rurales están determinadas por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD en el cual se describe el grado de autonomía de las que gozan las organizaciones antes mencionadas.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea, N. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD. Quito: Asamblea Nacional.
- Etzioni, A. (1975). Organizaciones Modernas. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana.
- Gallart, O. (1976). La Inserción de las Organizaciones en los Procesos Sociales. Buenos Aires: El Coloquio.
- Isuani, F. (1998). Regulación y Autonomía en las Organizaciones, (mimeo). Buenos Aires, Argentina.
- Mintzberg, H. (1992). El Poder en la Organización. Barcelona: Ariel.
- Morgan, G. (1990). Imágenes de la Organización. México: Alfa Omega.
- Schlemenson, A. (1988). Análisis Organizacional y empresa unipersonal, Crisis y conflicto en contextos turbulentos. Buenos Aires: Paidós.